

Eigen initiatieven

Wat gebeurt er in het buitenland?

Een verkenning van de markten in Italië,
de Verenigde Staten, Australië en Chili

Strukton Integrale Projecten bv

28 januari 2010
Versie 1.

Inhoudsopgave

1. Eigen initiatief	3
2. Overwegingen bij formulering van een uitvraag	4
Intellectueel eigendom	4
Voldoende interesse marktpartijen	5
Kostenefficiency en snelheid van het project	5
3. Methoden van aanbesteden	5
Bonussysteem	5
Right to match (Swiss challenge system)	6
Best and final offer systeem	6
Instellen van tijdsbeperkingen en/of timing van informatie	6
Compensatie	7
4. Italië	7
Algemene pps-markt	7
Wetgeving voor eigen initiatieven	8
Methode van aanbesteden	8
Resultaten	8
5. Verenigde Staten	9
Algemene pps-markt	9
Wetgeving voor eigen initiatieven	9
Methode van aanbesteden	9
Resultaten	10
6. Australië	10
Algemene pps-markt	10
Wetgeving voor eigen initiatieven	10
Methode van aanbesteden	11
Resultaten	11
7. Chili	12
Algemene pps-markt	12
Wetgeving voor eigen initiatieven	12
Methode van aanbesteden	12
Resultaten	12
8. Cultuur	13
9. Conclusies en aanbevelingen	14

1 Eigen initiatief

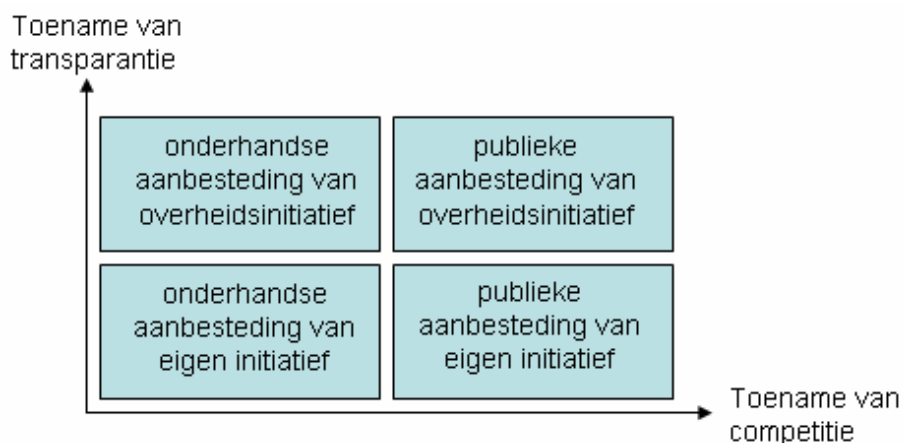
Een eigen initiatief of unsolicited proposal, is een voorstel van een of meer marktpartijen aan een overheidsinstantie voor het oplossen van een maatschappelijk probleem. Marktpartijen doen dergelijke eigen initiatieven omdat zij kennis en expertise hebben om een bestaand probleem beter of efficiënter te kunnen oplossen, of omdat zij een (nog) niet herkend maatschappelijk probleem zien wat zij denken te kunnen oplossen.

Nadat een marktpartij een dergelijk initiatief bij een overheidsinstantie heeft ingediend, zal deze het initiatief moeten beoordelen. Indien de overheid het initiatief vervolgens uit wil voeren, zal het project moeten worden aanbesteed.

Wellicht de grootste uitdaging bij deze eigen initiatieven is het op de juiste wijze introduceren van een gezonde competitie door een goede marktwerking. Immers: zodra het project publiek wordt aanbesteed, is het onderwerp van de aanbesteding openbaar en is het voordeel voor de initiatiefnemer geminimaliseerd. Dus waarom zou een marktpartij tijd en geld investeren in het ontwikkelen en uitwerken van een eigen initiatief? Aan de andere kant: als er niet wordt aanbesteed, gaat de essentiële transparantie verloren en is het maar de vraag of de uiteindelijke kosten marktconform zijn. Deze patstelling doet zich niet alleen in Nederland voor, maar ook in andere landen binnen en buiten Europa.

Dit onderzoek beschrijft belangrijke overwegingen bij het vormgeven van een publieke aanbesteding en methoden van aanbesteden die tot een gezonde competitie kunnen leiden indien het eigen initiatief leidt tot een publieke aanbesteding.

Verder gaat het in op de praktijk in verschillende landen aan de hand van wetgeving op het gebied van publiek-private samenwerking (pps), wetgeving op het gebied van eigen initiatieven en aanbestedingsmethoden en is getracht een overzicht te geven van de ervaring met eigen initiatieven in het buitenland.



Figuur 1: Toename en transparantie. Naar Hodges & Dellacha

Veel is geschreven over de mogelijke verdenkingen die zouden kunnen rusten op contracten die niet publiek zijn aanbesteed. Dit geldt vooral voor contracten waarbij de overheidsinstantie niet transparant is over de keuze waarom is overgegaan op een onderhandse aanbesteding, met name indien het contract is ingegeven door een eigen initiatief. Er zijn valide redenen om te kiezen voor een onderhandse aanbesteding, maar daarbij is het geven van volledige openheid van belang.

Om middels een eigen initiatief te komen tot een uitgevoerd project is een duidelijk proces essentieel. Het moet bijvoorbeeld helder zijn waar en hoe de private partijen een initiatief moeten indienen, wie het gaat beoordelen, hoe lang dat duurt en hoe de positie van de initiatiefnemer in de aanbestedingsdocumentatie wordt verwerkt.

2 Overwegingen bij formulering van een uitvraag

Zoals in de introductie geschetst, is het een grote uitdaging om de markt te stimuleren om enerzijds te investeren in eigen initiatieven en tegelijkertijd het behoud van een goede marktwerking te garanderen. Indien het eigen initiatief leidt tot een project, dan zijn er verschillende argumenten om publiek aan te besteden die goed moeten worden overwogen¹.

2.1 Intellectueel eigendom

Het weglekken van intellectueel eigendom kan een probleem zijn indien een project publiek wordt aanbesteed. Een initiatiefnemer zal geneigd zijn zich hierop te beroepen, maar er zijn voldoende methoden om het intellectueel eigendom van een eigen initiatief te beschermen.

In Australië heeft de overheid duidelijk beleid over de wijze hoe om te gaan met intellectueel eigendom². Staatsrechtelijk bestaan voldoende middelen om intellectueel eigendomsrechten vast te leggen: gedacht kan worden aan patenten, auteursrechten etc. Bij het indienen van een eigen initiatief dient de initiatiefnemer duidelijk aan te geven welke onderdelen van de aanvraag vertrouwelijk en beschermd zijn. Zo kunnen technische oplossingen gepatenteerd zijn of nog gepatenteerd worden, en op impressies kunnen auteursrechten zitten. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het volledig aanleveren van alle onderdelen van het plan waar intellectueel eigendom op rust, inclusief alle achtergrondinformatie. De overheid verplicht zich om deze onderdelen ook vertrouwelijk te behandelen en –mocht dit leiden tot een publieke aanbesteding- deze onderwerpen zorgvuldig in de uitvraag te respecteren.

¹ Unsolicited Infrastructure Proposals: How some countries introduce competition and transparency – Hodges&Dellacha (2007)

² Intellectual Property Guideline for Unsolicited Private Sector Proposals submitted under Working with Government

2.2 Voldoende interesse marktpartijen

Een initiatief kan betrekking hebben op een project met een betrekkelijk kleine scope, waardoor het niet voldoende aandacht van de markt zou kunnen krijgen. Dit kan een beperkte competitie tot gevolg hebben. Uitbreiding van de scope kan leiden tot meer interesse van de markt, en daarmee tot betere marktwerking. Dit is ook het geval bij projecten die niet op basis van een eigen initiatief op de markt komen. Het uitbreiden van de scope kan door:

- het aantal disciplines te verhogen – zoals behalve het ontwerp en de realisatie ook de exploitatie en het beheer in de scope op te nemen;
- door de technische scope van het project uit te breiden – bijvoorbeeld het toevoegen van de ontwikkeling van vastgoed aan een infrastructuurproject om meerdere partijen te interesseren;
- door verschillende vergelijkbare projecten samen te voegen – bijvoorbeeld de aanbesteding van een aantal verschillende tolwegen of waterzuiveringsinstallaties gezamenlijk als een enkele aanbesteding uit te schrijven.

2.3 Kostenefficiency en snelheid van het project

Competitie leidt - ondanks de initiële kosten van de aanbesteding - tot kostenefficiëntie. Door het expliciet prijzen van alle kosten en risico's zijn ook de onverwachte kosten en de verborgen kosten geminimaliseerd. Daarnaast worden partijen gedwongen om deadlines expliciet overeen te komen en te halen. Overheden kunnen profiteren door niet zelf zonder prijs- en tijdslimiet met beperkte technische kennis te zwoegen op detaillering van de opgave, maar door te kiezen op basis van door de marktpartijen aangereikte oplossingen³.

3 Methoden van aanbesteden

De internationale ervaring leert dat het beter is om wél publiek aan te besteden en de hiervoor beschreven argumenten (intellectueel eigendom, interesse marktpartijen en kostenefficiëntie en snelheid van het project) zorgvuldig in te passen. Op die wijze kan de transparantie en de competitie worden vergroot. Er worden op hoofdlijnen drie methoden onderscheiden die bij publiek aanbesteden worden toegepast om de initiatiefnemer een eerlijke positie in een aanbestedingsproces te verschaffen zonder een gezonde competitie in de weg te staan. Iedere methode heeft voor- en nadelen, en ook is het mogelijk om methoden te combineren tot hybride systemen.

3.1 Bonussysteem

Er wordt een normale aanbesteding uitgevraagd en doorlopen. Bij de eindbieding (BAFO) wordt bij de initiatiefnemer een bonus toegekend. Dit kan zijn dat er een percentage of vast bedrag van de aanbiedingsprijs wordt afgetrokken of dat er een vast percentage of vast aantal punten aan kwaliteit extra wordt toegekend. Na verrekening van deze bonus blijkt

³ Remmen regels Eigen Initiatieven? – Cobouw 26 januari 2009

welke marktpartij het project gegund wordt. Dit is een systeem wat in Chili en Zuid-Korea gebruikt wordt.

Aandachtspunten:

- Hoge bonussen schrikken uitdagers af, lage bonussen nodigen niet uit tot het ontwikkelen van een eigen initiatief.
- Een bonus kan worden verwerkt in het financiële deel (Argentinië), maar ook in het technisch deel (Zuid-Korea).

3.2 Right to match (Swiss challenge system)

Er wordt een normale aanbesteding uitgevraagd en doorlopen. Bij de eindbieding wordt bepaald welke marktpartij het best op het project heeft ingeschreven volgens de op voorhand vastgelegde criteria. De initiatiefnemer krijgt vervolgens het recht om het beste bod te evenaren en het project derhalve onder de voor de overheid meest gunstige voorwaarden te realiseren. Dit is een systeem wat in Italië en India wordt gebruikt.

Aandachtspunten:

- Uitdagers kunnen terughoudend zijn met het investeren in en uitwerken van tegenvoorstellen.
- Het uitwerken van tegenvoorstellen kost tijd, en uitdagers kunnen gedemotiveerd raken door de kans op het laatste moment door de initiatiefnemer de loef af te worden gestoken.

3.3 Best and final offer systeem

De partij die het initiatief heeft geïnitieerd, wordt per definitie uitgenodigd tot het doen van een eindbieding (BAFO). Dit wordt toegepast in Zuid-Afrika en Argentinië.

Aandachtspunten:

- Het is van belang dat het project transparant en eerlijk blijft.
- In de laatste ronde zijn er geen aanvullende voordelen voor de initiatiefnemer.

Naast deze methoden die kunnen worden toegepast bij publiek aanbesteden zijn er nog twee aspecten waarmee een aanbestedende dienst kan sturen.

3.4 Instellen van tijdsbeperkingen en/of timing van informatie

De initiatiefnemer heeft al veel research gedaan en heeft hierdoor een significant voordeel bij de aanbesteding. Deze partij kan in minder tijd een beter voorstel doen. Door het minimaliseren van de tijd voor de aanbesteding wordt de initiatiefnemer dus een voordeel gegund. Daarnaast kan de aanbestedende dienst sturen door gedetailleerde technische en financiële informatie gefaseerd voor de uitdagers beschikbaar te stellen.

Aandachtspunten:

- Uitvraag functioneel houden, zodat oplossingsrichtingen van de initiatiefnemer niet bekend worden en intellectueel eigendom beschermd blijft.

- Informatie over het financiële deel kan de interesse in de markt trekken, en daarmee meer uitdagers voor het project interesseren.
- Hoe eerder belangrijke informatie openbaar gemaakt wordt, hoe kleiner is het voordeel voor initiatiefnemer.
- Uitdagers zullen niet snel meedoen als het idee bestaat dat informatie wordt achtergehouden.
- Hoe transparanter het proces, hoe gemakkelijker het is om internationale partners en financiering te organiseren voor de uitdagers.

3.5 Compensatie

Er wordt een normale aanbesteding uitgevraagd en doorlopen. Als na beoordeling van de eindbiedingen blijkt dat niet aan de initiatiefnemer wordt gegund, ontvangt deze van de partij aan wie het wel wordt gegund of van de overheid een van tevoren bepaalde vergoeding. De Italiaanse overheid kan zelfs vergoedingen geven indien een project niet tot realisatie komt, net als de Amerikaanse staat Virginia.

Aandachtspunten:

VOORDEEL	NADEEL
Compensatie houdt de markt geïnteresseerd in de ontwikkeling.	Het aantal minder realistische projecten zal toenemen, omdat bedrijven het voor de vergoeding doen.
Niet alleen vermogende bedrijven komen met eigen initiatieven.	Initiatiefnemer kan de kosten van het project overdrijven om anderen af te schrikken.
De ontwikkeling van een eigen initiatief zal professioneler gebeuren.	Initiatiefnemer is in het voordeel, omdat de vergoedingskosten met het project verrekend kunnen worden.
Compensatie stimuleert innovatie.	Overheid moet de hoogte van de vergoeding zorgvuldig vaststellen.

4 Italië

4.1 Algemene pps-markt

Vanaf 2000 is expliciet door de Italiaanse overheid uitgesproken meer private invloed na te streven bij ontwerp, realisatie, financiering en beheer van de onderontwikkelde nationale infrastructuur. Hierop is een aantal maatregelen genomen zoals het installeren van een taskforce ter promotie van pps en het aanpassen van de wetgeving. Belangrijkste motief om aan te sturen op private betrokkenheid is de inhaalslag die nodig is om de bestaande Italiaanse infrastructuur bij de tijd te brengen en om het bestaande wegennet uit te breiden.

4.2 Wetgeving voor eigen initiatieven

De wetgeving met betrekking tot pps-concessies is een aantal malen aangepast⁴. Sinds 2002 zijn er in grote lijnen twee typen concessies te onderscheiden in de zogenaamde Merloni wetgeving. Naast concessies onder publiek initiatief wordt er expliciet verwezen naar concessies onder privaat initiatief. Er is duidelijke wetgeving die inzichtelijk maakt aan welke eisen een eigen initiatief moet voldoen. Zo moet de initiatiefnemer een voostel maken met daarin:

- Een studie naar de ecologische gevolgen en landschappelijke inpassing
- Een haalbaarheidsstudie
- Een concept ontwerp
- Een concept concessieovereenkomst
- Een financieel plan, gesteund door een bank
- Een specificatie van de te verlenen diensten en verwachte kosten

De overheid bestudeert het voorstel en binnen vier maanden besluit deze of het voorstel geaccepteerd wordt. Als het voorstel inderdaad wordt geaccepteerd, wordt binnen drie maanden na acceptatie een aanbesteding gestart gebaseerd op het ingediende voorstel.

4.3 Methode van aanbesteden

Als de overheid de plannen overneemt, volgt een aanbesteding waarbij de initiatiefnemer gegarandeerd aan de onderhandelingsfase wordt toegelaten. Het Italiaanse systeem staat de initiatiefnemer ook toe om het winnende bod nog te evenaren (een combinatie van de het BAFO-systeem en het Swiss challenge model).

4.4 Resultaten

Er is een opgaande trend waarneembaar in de omzet van de gerealiseerde eigen initiatieven, van 1463 miljoen in 2002 naar 5762 miljoen in 2005.

	2002	2003	2004	2005
(1) Overall cost of public works	24,629	34,454	40,133	38,148
(2) Overall cost of investment in PPP	3,141	10,574	12,699	16,876
thereof:				
(2.1) Call for private proposal	1,463	4,115	7,246	5,762
(2.2) PPP Tender launched	1,678	6,459	5,452	11,113
% (2)/(1)	12.8%	30.7%	31.6%	44.2%
% (2.2)/(1)	6.8%	18.7%	13.6%	29.1%

5

⁴ Transport infrastructure investment options for efficiency – Transport research center

⁵ Infrastructure finance: trends and techniques – Henry A. Davis (editing)

5 Verenigde Staten

5.1 Algemene pps-markt

De Virginia Department of Transportation (VDOT) is al sinds de jaren 90 doende met de wetgeving die publiek-private samenwerking mogelijk maakt. Aanvullingen op deze wetgeving bieden de mogelijkheid voor marktpartijen om een eigen initiatief in te dienen. De VDOT had niet de middelen om bepaalde projecten te realiseren. Belangrijk onderdeel van de wetgeving is dan ook dat marktpartijen fondsen kunnen aanwenden om projecten te realiseren.

5.2 Wetgeving voor eigen initiatieven

In de VS is op federaal niveau vastgelegd waar een eigen initiatief aan moet voldoen. Zo moet het innovatief zijn, zelfstandig zijn ontwikkeld en ingediend, voldoende detail bevatten en moet het niet waarschijnlijk zijn dat het project volgens gangbare aanbestedingsmethoden wordt verkregen.

In de staat Virginia is in 2002 de wetgeving aangepast op het gebied van eigen initiatieven. De aanbestedende dienst (VDOT) werkt volgens de Public-Private Education facilities and construction Act (PPEA) en de public-private transportation act (PPTA), waarin de procedures van aanbesteden staan beschreven⁶. Onderdeel hiervan is dat expliciet vermeld wordt dat de VDOT eigen initiatieven kan ontvangen en waar deze aan moeten voldoen.

Het proces verloopt als volgt:

1. Accepteren of afwijzen voorstel
Indien het voorstel wordt afgewezen, wordt alle informatie teruggestuurd naar de initiatiefnemer. Indien het initiatief op voldoende kwaliteit wordt gewaardeerd, wordt het voorstel geaccepteerd. Dan publiceert de VDOT (gedurende minimaal 45 dagen) een openbare aankondiging waarin staat dat een eigen initiatief is ontvangen en dat de overheid op een overeenkomst met de initiatiefnemer aan kan sturen, maar dat andere partijen welkom zijn om een concurrerend voorstel te doen. Uitdaggers kunnen op aanvraag de beschikbare informatie toegestuurd krijgen om een tegenvoorstel te doen. Hier is 1 à 2 maanden tijd voor beschikbaar.
2. Eerste review van de ontvangen plannen
Na het verstrijken van de termijn kiest de overheid (uit de plannen die voldoen aan de eisen) of en zo ja, met welk aanbod (het origineel, een concurrent of meerdere) verder wordt onderhandeld. In deze vervolgstap wordt het plan of de plannen in detail uitgewerkt. Bij de beoordeling wordt geen onderscheid gemaakt tussen de bidders.

5.3 Methode van aanbesteden

In de wetgeving is onder andere vastgelegd dat de overheid in grote lijnen met private initiatieven hetzelfde omgaat als met publieke initiatieven, er is zodoende geen bijzondere

⁶ Public-Private Education Facilities and Infrastructure Act of 2002 - Virginia Department of Transportation (VDOT) Guidelines

uitgangspositie voor de initiatiefnemer, behoudens het beschermen van het intellectueel eigendom en het instellen van een tijdslimiet om een inschrijving te doen voor uitdagers. Er is geen vergoeding van de gemaakte kosten, sterker: een partij moet zo'n \$50.000 'proposal review fee' betalen. Aanbiedingen worden beoordeeld op ervaring van de aanbieder, projectkarakteristieken, financiering en belang voor de gemeenschap.

5.4 Resultaten

Inmiddels is er in Virginia een aantal hoofdwegen en bruggen gerealiseerd naar aanleiding van een eigen initiatief:

- De realisatie van de Pochahontas Parkway. Dit is een snelweg van circa 14km, waaronder een brug over de rivier James. De D&B waarde van het contract was ca. \$314 mio en het project was in september 2002 afgerond.
- Verbeteringen aan route 288. Dit is een snelweg van circa 26km, met een contractwaarde van \$237 mio en het project is in december 2000 gegund.
- Verbeteringen aan route 28. Dit is een snelweg van circa 22km met een contractwaarde van \$324 mio en het project is in september 2002 gegund.

6 Australië

6.1 Algemene pps-markt

Australië kent al sinds eind jaren 80 pps/pfi-projecten en wetgeving hieromtrent. Vastgekoppeld aan deze wetgeving zijn speciale 'guidelines' die nader ingaan op de manier waarop zou moeten worden omgegaan met eigen initiatieven.

6.2 Wetgeving voor eigen initiatieven

Australië erkent dat eigen initiatieven nieuwe ideeën kunnen opleveren, of een vernieuwde aanpak van bestaande diensten. Wel moet een idee passen binnen het strategisch plan van de overheid. De Australische wetgever heeft daarom wetgeving geformuleerd op het gebied van eigen initiatieven. Het uitgangspunt is om na aanmelding van een plan een competitieve aanbesteding op te starten om de kostenefficiëntie en de te leveren service te verhogen. Na indiening van het voorstel wordt bekeken of aanvullende informatie nodig is, en wordt in overleg een verder vervolg besproken. De volgende stappen worden onderscheiden:

1. Planning en definitie
Update van de businesscase, analyse van het maatschappelijk draagvlak, risico verdelingen etc.
2. Marktconsultatie
Reactie marktpartijen, samengevat in een shortlist op basis van plannen en risicoverdeling.
3. Uitvraag gedetailleerde plannen
Verdiepingen en uitbreiding van de in de voorgaande fase gevraagde onderdelen.

4. Onderhandelingen en contract

Selectie van preferred bidder, en nader uitwerken van de contactvoorwaarden. De preferred bidder is altijd verantwoordelijk voor het verkrijgen van de noodzakelijke milieuvergunningen.

In de wetgeving en in de markt wordt echter ook nadrukkelijk gestuurd op directe onderhandelingen, waarin de focus ligt op het beschermen van intellectueel eigendom⁷. Hierbij worden directe onderhandelingen gestart op basis van intellectueel eigendom. Om directe onderhandelingen te rechtvaardigen is een strenge selectie noodzakelijk. Zo worden voorstellen zeer kritisch geanalyseerd op aspecten zoals strategisch belang, kostenefficiëntie, innovatie, effectieve risico-overdracht etc. Een speciale overheidscommissie kan toestemming geven om onder een aantal strikt omliggende voorwaarden directe onderhandelingen met de initiatiefnemer aan te gaan. De volgende zaken worden nauwkeurig in kaart gebracht⁸:

- De intellectueel eigendomsrechten hebben dermate maatschappelijke toegevoegde waarde dat de essentie van het succes van het project hiermee samenhangt;
- Directe onderhandelingen hebben aanmerkelijke voordelen voor de aanbestedende dienst, de overheid en de maatschappij;
- Directe onderhandelingen is voor het hele project gezien het meest kostenefficiënt;
- De initiatiefnemer heeft voldoende financiële en technische middelen om het project uit te voeren (een soort prekwalificatie eisen);
- De gekapitaliseerde waarde van het intellectueel eigendom.

6.3 Methode van aanbesteden

De overheid stelt duidelijk geen vergoeding voor ontwikkelen en presenteren van een voorstel in het vooruitzicht. Behoudens de stringente route om directe onderhandelingen te beginnen is er geen voordeel voor de initiatiefnemer.

6.4 Resultaten

De overheidscommissie is verplicht in een openbare nota aan te geven op welke gronden is gekozen voor directe onderhandelingen, wat van belang is voor de transparantie van het openbaar bestuur. Door deze strenge eisen zijn van de formeel 20 basisideeën er 10 nader uitgewerkt. Eén daarvan is in onderhandse aanbesteding uitgevraagd en daadwerkelijk gerealiseerd.

⁷ National public private partnerships guidelines – NSW jurisdictional requirements

⁸ Working with government – guidelines for privately financed projects (new south wales government -2006)

7 Chili

7.1 Algemene pps-markt

In de jaren 90 had de overheid niet de financiële middelen en de technische expertise om op grote schaal investeringen te doen in de infrastructuur van het land. Door het uitgeven van concessies op bijvoorbeeld infrastructuur en vliegvelden stelde de overheid bedrijven in staat een businessmodel te schrijven op deze onderdelen van de infrastructuur. Op het gebied concessies is dan ook uitgebreide wetgeving van toepassing.

7.2 Wetgeving voor eigen initiatieven

Op basis van de wetgeving op het gebied van concessies is aanvullende regelgeving van toepassing die het mogelijk maakt om initiatieven uit de markt te ondersteunen. Bij verschillende ministeries worden eigen initiatieven aangemeld. Voor de continuïteit is er wel één ministerie die de andere ministeries hierin ondersteunt. Het proces is als volgt ingericht:

- Beoordelen van een concept eigen initiatief en uitvragen van een gedetailleerder plan indien het plan de interesse heeft van de aanbestedende dienst.
- Indienen van een gedetailleerde versie van het eigen initiatief. Hierin aandacht voor vergunningen, technische details van het plan, financiële eisen etc. Hiervoor heeft de initiatiefnemer 180 dagen de tijd.
- Gedetailleerde review van het project door de aanbestedende dienst. Hier is een jaar de tijd voor. Indien de aanbestedende dienst besluit om een openbare aanbesteding uit te schrijven, dan komt er nog een jaar bij.
- Inschrijven op de uitvraag door uitdagers, hiervoor staat 2 tot 4 maanden.

7.3 Methode van aanbesteden

In Chili wordt uitgegaan van het geven van een bonus aan de partij die het eigen initiatief bedenkt. Deze bonus kan in grootte variëren en heeft meestal een range van 10 tot 20 procent. De initiatiefnemer ontvangt daarnaast een vergoeding van de preferred bidder van het project voor kosten die gemaakt worden om het eigen initiatief te ontwikkelen.

7.4 Resultaten

Sinds 1992 zijn er meer dan 200 initiatieven ingediend bij de overheden, waarvan er 12 resulteerden in een contract en 38 nog in het systeem zitten. Van de getekende contracten is in 7 gevallen het contract naar de uitdager gegaan, en in 5 gevallen naar de initiatiefnemer. Interessant om op te merken is dat het vergeven van een bonus in Chili geen potentiële uitdagers af hoeft te schrikken. De bonus heeft tot nog toe overigens nog in geen enkel geval de doorslag gegeven. De preferred bidder was in alle gevallen ook zonder de bonus preferred bidder geworden. Er zitten in Chili nog altijd voldoende projecten in de pijplijn, dus aan dealflow geen gebrek.

Overzicht van enkele initiatieven die tot gunning zijn gekomen:

Type project	Investering	Aantal partijen	Bonus	Winnaar	Bonus doorslaggevend?	Datum
Snelweg	\$138mio	1	10%	Initiatiefnemer	Nvt	Dec. '96
Snelweg	\$21mio	3	10%	Uitdager	Nee	Aug. '01
Snelweg	\$25mio	3	10%	Initiatiefnemer	Nee	Jan. '02
Vliegveld	\$7mio	2	20%	Uitdager	Nee	Juni '95
Vliegveld	\$25mio	7	10%	Uitdager	Nee	Maart '99
Snelweg	\$320mio	4	10%	Uitdager	Nee	Maart '02

8 Cultuur

In Nederland komen eigen initiatieven niet eenvoudig tot een concrete gunning van een project. Er zijn echter landen binnen en buiten Europa waar een eigen initiatief regelmatig leidt tot een nieuw project. De oorzaken van deze verschillen hebben te maken met de cultuur van het land, de initiatiefnemer en de opdrachtgever.

Cultuur is een breed begrip waardoor verschillende culturen niet zonder meer eenduidig met elkaar vergeleken kunnen worden. De Nederlander Hofstede ontwikkelde een cultuurmodel waarin hij een aantal dimensies formuleert als graadmeter voor cultuurverschillen, op deze wijze wordt het mogelijk om de culturen op een aantal belangrijke aspecten met elkaar in verband te brengen. Deze dimensies zijn⁹:

- Acceptatie van machtsafstand (power distance index –PDI)
Grote acceptatie van machtsafstanden tussen mensen in een organisatie gaat onder meer gepaard met het benadrukken van gehoorzaamheden en respect en een neiging tot centralisatie. Een geringe acceptatie van machtsafstand gaat gepaard met meer zeggenschap van medewerkers in de organisatie.
- Onzekerheidsvermijding (uncertainty avoidance – UAI)
In zeer angstige culturen waar onzekerheid sterk vermeden wordt, is 'wat anders is, is gevaarlijk'. Veel ambtelijke culturen hebben dit kenmerk. Er is weinig tolerantie voor afwijkend gedrag.
- Individualisme versus collectivisme (IDV)
Binnen een sterk individualistische cultuur worden waarden aangetroffen als onafhankelijkheid, vrijheid en zelfontplooiing. Ieder individu wordt geacht voor zichzelf op te komen. In een collectivistische cultuur zijn mensen opgenomen in sterke, hechte groepen of organisatie-eenheden.

⁹ Culture's consequences : international differences in work-related values – Hofstede (1980)

- Masculiniteit versus femininiteit (MAS)
Een cultuur is masculien als de mannen echt een machoorol vervullen. Ze zijn dan assertief, niet-emotioneel, op materiële zaken gericht. Concurrentie is belangrijker dan samenwerking. Een organisatie is feminien wanneer de scheiding tussen de sekserollen niet zo scherp is.

Land	PDI	UAI	IDV	MAS
Nederland	38	53	80	14
Italië	50	75	76	70
Verenigde staten	40	46	91	62
Australië	36	51	90	61
Chili	64	86	23	28

9 Conclusies en aanbevelingen

Hoewel de basis voor een succesvolle markt voor eigen initiatieven in Nederland aanwezig is, zou de Nederlandse regelgeving en praktijk voor publiek-private samenwerking op het gebied van geïntegreerde contracten en gebiedconcessies meer van de grond moeten komen. De overheid heeft met publicaties en loketten aangegeven open te staan voor het beoordelen van eigen initiatieven en het tot verdere ontwikkeling brengen hiervan, maar de inpassing van eigen initiatieven in de aanbestedingswetgeving moet degelijker om deze loketten een beter mandaat te geven.

Bij het beoordelen van een eigen initiatief is het voor de overheid zaak om het initiatief niet te benaderen vanuit een financieel-economisch perspectief. Het is belangrijk om bij ieder project (of dit nu een initiatief uit de private of de publieke sector is) te analyseren of dit past binnen het opgesteld strategisch raamwerk. Deze analyse moet worden gemaakt door een speciaal ingestelde overheidsdienst.

In het buitenland is vaak een tekort aan financiële middelen aanleiding om in te zetten op publiek-private samenwerking en in navolging daarvan in te zetten op eigen initiatieven. In Nederland is de staat van het onderhoud van de infrastructuur wellicht te goed om vanuit dit motief aan te dringen op meer inbreng vanuit de markt.

Waar het echter aan lijkt te ontbreken, is echte transparantie. De overheid zou concreet moeten benoemen hoe met een aantal belangrijke aspecten wordt omgegaan, zoals het beschermen van intellectueel eigendom, de aanbestedingsmethoden en de compensatie voor de ontwikkeling van een plan.

Aanbevelingen:

- Stel termijnen in voor het beoordelen van een plan, en geef duidelijke terugkoppeling hierop. Directe en transparante terugkoppeling geeft de markt vertrouwen in de loketten;
- Stel termijnen in voor de markt om te reageren met alternatieve oplossingen bij een publieke aanbesteding;

- Ga altijd uit van een publieke aanbesteding. Stuur bij voorkeur niet aan op een onderhandse aanbesteding, omdat ervaring in het buitenland leert dat dit veelal niet sneller of kostenefficiënter is. Daarnaast kan een onderhandse aanbesteding verdacht lijken;
- Juridische inpassing van intellectueel eigendom is essentieel voor duurzame marktontwikkeling. Indien het eigen initiatief leidt tot een publieke aanbesteding, stel deze dan functioneel op, zodat het intellectueel eigendom beschermd wordt;
- Indien het eigen initiatief leidt tot een publieke aanbesteding, ga dan uit van een samenwerking en durf de risico's te plaatsen bij de partij die ze het beste kan beheersen;
- Het instellen van een vergoeding voor het ontwikkelen van een plan wat door de eerste selectie heen komt, zoals dit in Chili gebeurt, kan een impuls geven voor het ontwikkelen van eigen initiatieven in de markt.
- Het geven van een bonus kan een goede stimulans zijn om partijen aan te moedigen met eigen initiatieven te komen. In Chili blijkt dat deze bonus bij de gesloten 12 contracten in geen enkel geval doorslaggevend is geweest.